



Programma pluriennale di Ammodernamento e Rinnovamento per lo sviluppo di un sistema europeo di aeromobili a pilotaggio remoto (*Remotely Piloted Aircraft System - RPAS*), della categoria MALE (Medium Altitude Long Endurance) Atto del Governo 299

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	del 299
Titolo:	Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 32/2021, relativo all'Ammodernamento e Rinnovamento per lo sviluppo di un Remotely Piloted Aircraft System (RPAS) classe Medium Altitude Long Endurance (MALE) europeo con capacità "Armed Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR)"
Norma di riferimento:	di Articolo 536, comma 3, lettera b), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66

	Senato	Camera
Date presentazione annuncio:	05/08/2021	05/08/2021
assegnazione:	07/09/2021	07/09/2021
termine per l'espressione del parere:	07/09/2019	07/09/2021
Commissione competente:	17/10/2021	17/10/2021
	4 ^a Difesa	IV Difesa
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a Commissione permanente (Bilancio) in sede osservazioni il 7 settembre 2021; scadenza termine il 7 ottobre 2021	V Bilancio (Assegnato il 7 settembre 2021 ai sensi ex art. 96-ter, co.2 - Termine il 27 settembre 2021)

PREMESSA

Lo scorso 5 agosto il Governo ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) – la richiesta di parere parlamentare su uno schema di decreto ministeriale concernente l'approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 32/2021, relativo all' Ammodernamento e Rinnovamento per lo sviluppo di un Remotely

Piloted Aircraft System (RPAS) classe Medium Altitude Long Endurance (MALE) europeo con capacità "Armed Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR)" (Atto n. 299).

PRESUPPOSTI NORMATIVI

L'attività del Parlamento in relazione all'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, si svolge essenzialmente attraverso l'esame dei relativi programmi che il Governo presenta alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato.

La disciplina, originariamente contemplata dalla [legge 4 ottobre 1988, n. 436](#) (cosiddetta legge Giacchè), è successivamente confluita negli articoli 536 e seguenti del Codice dell'ordinamento militare ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)) a loro volta oggetto di novella da parte della [legge n. 244 del 2012](#) recante la *Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia*.

Nello specifico l'originaria formulazione dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare, relativo ai programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa, è stata profondamente rivisitata al fine di assicurare un più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari.

La nuova formulazione della norma prevede pertanto che vengano trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del **parere delle Commissioni competenti**, gli schemi di decreto concernenti i **programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio** e **non** riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle **scorte**.

I pareri dovranno essere espressi entro **quaranta giorni** dalla data di assegnazione ed è previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando le stesse Commissioni **esprimano parere contrario**, trasmetta **nuovamente alle Camere** lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere da esprimere **entro trenta giorni** dalla loro assegnazione. In tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto **parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti**, motivato con riferimento alla **mancata coerenza con quanto previsto nel Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP)** di cui al comma 1 dell'articolo 536 del Codice, il programma non potrà essere adottato. In ogni altro caso, il governo potrà invece procedere all'adozione del decreto.

Il Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP) si inserisce nel quadro complessivo delle relazioni che in base alla normativa vigente il Ministero della Difesa è tenuto a trasmettere al Parlamento sulle materie di propria competenza. Previsto normativamente dalla [legge n. 244 del 2012](#) sulla revisione dello strumento militare, il Documento definisce il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive, l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei

programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Nell'elenco sono altresì indicate le condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle eventuali clausole penali, le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Dalla data di entrata in vigore della normativa che ha previsto l'adozione dello strumento in esame sono stati presentati al Parlamento 9 documenti programmatici pluriennali.

Da ultimo, il Ministro della difesa, con lettera pervenuta in data 29 luglio 2021, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 536, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare, di cui al [decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#), il Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2021-2023 ([Doc. CCXXXIV, n. 4](#)).

Per quanto concerne l'esame parlamentare dei programmi terrestri, navali, aerei ed interforze trasmessi alle Camere, nel corso della attuale e della precedente legislatura, ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, si rinvia al tema "[Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma](#)".

CONTENUTO

La richiesta di parere parlamentare fa riferimento al **programma europeo di sviluppo di un velivolo a pilotaggio remoto classe media con capacità ISTAR** (*European MALE RPAS*): il programma prevede l'acquisizione di **5 sistemi** (ciascuno dei quali composto da n. 3 velivoli e n. 2 Ground Control Station) che saranno operati dall'Aeronautica Militare, a partire dal 2028. Lo *Stage 2* del programma¹ sarà avviato nel corso del 2021 e coprirà le attività di Sviluppo, Produzione e Supporto Logistico per i primi 5 anni di utilizzo. La conclusione del programma è prevista nel 2035.

La scheda tecnica dello SMD spiega tra le **finalità** che le capacità sviluppate in ambito difesa possono senza dubbio contribuire significativamente a contrastare anche le minacce alla sicurezza nazionale, essendo ormai il confine tra "difesa" e "sicurezza" pressoché inesistente nell'attuale contesto geopolitico: nello specifico, il sistema oggetto del programma in titolo potrà consentire lo sviluppo di un "portafoglio missioni Difesa e *Homeland Security*" in grado di soddisfare le esigenze di:

- difesa;
- supporto *all'intelligence*;
- prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali;
- monitoraggio e contrasto dei fenomeni migratori;
- contrasto dei traffici illeciti via terra e via mare;
- studio del territorio nazionale per la sua valorizzazione o la prevenzione dei fenomeni naturali;
- prevenzione e supporto in caso di calamità naturali.

¹ V. infra

Pertanto il sistema *European* MALE RPAS è stato concepito in modo da garantire una **completa integrazione con il contesto degli spazi aerei utilizzati anche dal traffico civile**, recependo e rispettando requisiti e prescrizioni previste per operarvi, rimuovendo di fatto le attuali limitazioni operative esistenti per gli assetti APR.

La scheda precisa anche che il programma è in armonia con gli indirizzi politici e strategici nazionali, volti al potenziamento del settore *Joint* ISR, nonché con gli obiettivi NATO (NATO *Capability Targets* 2021) tesi ad implementare tali capacità in termini qualitativi, quantitativi e di prontezza.

I velivoli a pilotaggio remoto, nella letteratura internazionale generalmente individuati con l'acronimo inglese **UAV** (*Unmanned Aerial Vehicles*), sono stati introdotti nella tecnologia militare da alcuni anni, in particolare negli Stati Uniti. Essi consentono, in primo luogo, di effettuare ricognizioni in ambienti ostili e ad alto rischio, senza che venga messa repentinamente a repentaglio la vita di un pilota. L'assenza del pilota permette poi di costruire un velivolo molto più piccolo, capace di manovre aeree molto più impegnative, tali da essere difficilmente sopportate da un essere umano. Le ridotte dimensioni lo rendono inoltre di più difficile individuazione da parte dell'avversario. L'evoluzione della tecnologia ha consentito lo sviluppo di sistemi di pilotaggio remoto più evoluti, e quindi ha recato impulso alla produzione e sviluppo di velivoli UAV. La riflessione teorica sullo sviluppo di questi sistemi si sta orientando su una evoluzione volta a rendere possibile, in futuro, il pilotaggio remoto da parte di altri aeromobili, prevedendo altresì il contemporaneo pilotaggio di piccole flottiglie di UAV.

Per aeromobili a **pilotaggio remoto della categoria MALE** si intendono gli aeromobili a pilotaggio remoto con un peso al decollo di 1.500 Kg, in grado di operare fino a 14.000 metri per un tempo di volo pari a circa 24 ore. Rientrano, invece, nella categoria "**Apr mini-micro**" gli aeromobili a pilotaggio remoto con un peso al decollo compreso tra i 2 e i 20 Kg (classe Mini) e tra i 0 e 2 Kg (classe micro). Per quanto riguarda la normativa nazionale si rinvia al successivo paragrafo.

Si ricorda la cronistoria della progettualità:

- a) Con la *Declaration of Intent (DoI)*, firmata il 18.05.2015, Italia, Francia e Germania hanno avviato una cooperazione tri-nazionale (alle quali si è successivamente aggiunta la Spagna) per lo sviluppo di un *Remotely Piloted Aircraft System* (RPAS) europeo di classe *Medium Altitude Long Endurance* (MALE) che prevedeva un iniziale **Studio di Definizione (Stage 1)** e la successiva fase (**Stage 2**) di **Development, Production e In Service Support**. Si è, inoltre, convenuti sull'opportunità di richiedere all'**Agenzia OCCAR**² di gestire le attività del programma in parola sia durante lo Studio di Definizione che durante le possibili fasi successive³.
- b) Il progetto è stato avviato nel 2016 con le attività afferenti allo studio di fattibilità che si è concluso nel novembre 2018 con l'approvazione della *System Preliminary Design Review* (SPDR) e la successiva presentazione da parte di OCCAR dell'*Invitation to Tender* all'industria

² *Organisation for Joint Armament Cooperation (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement)*, agenzia intergovernativa finalizzata a facilitare la creazione di programmi congiunti di sviluppo di sistemi d'arma.

³ Attività autorizzata con lettera OCCAR datata 27.10.2015.

per le attività di transizione verso lo *Stage 2*. L'attuale pianificazione prevede la consegna del primo sistema per l'Italia nel 2028.

- c) Il 16.01.2018 nell'alveo dell'*High Level Meeting (HLM)* tenutosi a Berlino tra i NAD dei quattro paesi partecipanti, le Nazioni hanno concordato che lo *Stage 2* sarebbe stato disciplinato da un *Global Contract* a copertura delle attività di *Development, Production* ed *initial In-Service Support*.

Il programma nasce e si sviluppa nell'ambito di un'importante collaborazione internazionale e rappresenta **una tra le principali iniziative di partenariato industriale europeo**, con quel che ne consegue anche in termini politici e d'immagine. L'impresa ha le caratteristiche per garantire **ottime prospettive di export**, in particolare nel perimetro della UE.

Per quanto concerne i **settori industriali interessati** la scheda illustrativa indica che tali settori sono prevalentemente quelli delle costruzioni aeronautiche, della realizzazione di apparati elettronici e per le telecomunicazioni ad elevato contenuto tecnologico, nonché il settore della ricerca. Le presumibili aree interessate sono le regioni Piemonte, Campania, Lombardia, Liguria, Puglia e Lazio. Per quanto riguarda l'indotto generato dal programma, si può ipotizzare il coinvolgimento di aziende che realizzano apparati avionici, per le telecomunicazioni (trasmettitori, ricevitori, antenne), elettronica (circuiteria, processori) nonché apparati di Information Technology. Sarà inoltre necessaria l'acquisizione di sensoristica ad elevato contenuto tecnologico ed armamento.

Il costo previsionale complessivo del programma è stimato **in circa 1.902,82 milioni di euro**, dal 2021 al 2035, a valere sui capitoli del settore investimento del Bilancio Ordinario del Ministero della Difesa (missione "Difesa e sicurezza del territorio", programma "Pianificazione Generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari") nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (capitolo 7120-02) e di cui all'art. 1, co. 140 della Legge di Bilancio 2017 (capitolo 7120-27) e all'art. 1, co. 1072 della Legge di Bilancio 2018 (capitolo 7120-32). L'onere verrà ripartito, in maniera indicativa, secondo il seguente cronoprogramma:

La scheda tecnica predisposta da SMD dà conto del fatto che le tempistiche necessarie alla **sottoscrizione degli accordi internazionali relativi alla finalizzazione del contratto presso** determinano la necessità di assicurare *ab initio* la copertura della quota di contributo della Nazione partecipante, in vista della **possibile firma (prima data utile già il prossimo settembre 2021)** per la quale la programmazione finanziaria della Difesa assicurerà l'intero supporto della linea di spesa che, pertanto, graverà sui capitoli del settore investimento del Bilancio Ordinario del Ministero della Difesa nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (capitolo 7120-02) e di cui all'art. 1, co. 140 della Legge di Bilancio 2017 (capitolo 7120-27) e all'art. 1, co. 1072 della Legge di Bilancio 2018 (capitolo 7120-32).

(milioni di euro)

Capitolo	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	TOTALE
7120-02	50	100	120	150	150	140	90	20	30	105	124	32	100	31	4	1.246,00
7120-27	11,84	0	0	0	0	0	39,62	171,5	134,2	45,3	90	90	0	0	0	582,46
7120-32	23,11	5,15	5	6,1	19	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74,36
Total e	84,95	105,2	125	156,1	169	156	129,6	191,5	164,2	150,3	214	122	100	31	4	1902,82

La quota 2021 include 30,1 ME derivanti da re-iscrizione di residui c.d. di "lett. f" provenienti dall'ef. 2020, di cui 1,84ME a valere su cap. 7120-27 e 18,26ME su cap. 7120-32.

La medesima scheda tecnica precisa che la **configurazione iniziale di finanziamento** su riportata "successivamente potrà trovare evoluzione/perfezionamento attraverso efficaci sinergie realizzabili con il paritetico Ministero dello Sviluppo Economico; in ogni caso, in considerazione della priorità del programma, l'Amministrazione Difesa garantirà la copertura finanziaria — fino al valore della *Call for Funds* annualmente presentata dall'Agenzia OCCAR sulla base dell'effettiva esigenza di pagamento — a valere delle risorse iscritte nella missione "Difesa e sicurezza del territorio", programma "Pianificazione Generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari".

Il Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2021-2023 riporta come il programma sia finanziato sul bilancio ordinario del Ministero della Difesa per mezzo delle risorse recate da:

- fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1 co. 140 legge di bilancio 2017 per 570,62 M€;
- fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1 co. 1072 legge di bilancio 2018 per 56,10 M€;
- capitoli a "fabbisogno" per complessivi 1.246,0 M€.

Ancora lo stesso Documento (p. 95): "È in corso l'iter di approvazione del DM/DI ai sensi dell'art.536 del C.O.M. il cui onere complessivo, **1903 M€**, tiene conto oltre che del volume sotto indicato, 1.872,72 M€, della prevista integrazione a mezzo della disponibilità di 30,1 M€ di provenienza dall'e.f. 2020 (residui)".

La **scheda illustrativa** fa presente che **l'atto contrattuale è predisposto e negoziato da OCCAR** e dà conto delle condizioni contrattuali e delle disposizioni per il recesso.

LA NORMATIVA SUGLI AEROMOBILI A PILOTAGGIO REMOTO

La **legge 14 luglio 2004, n. 178** recante disposizioni in materia di aeromobili a pilotaggio remoto delle Forze armate ha per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento la definizione di **aeromobile a pilotaggio remoto (APR)** e ha dettato una prima disciplina volta a permettere la navigazione aerea e la gestione amministrativa di questo nuovo tipo di velivoli militari.

Precedentemente, infatti, nonostante l'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) avesse assimilato in via di principio questi velivoli agli aeromobili, mancava una normativa nazionale ed internazionale che ne disciplinasse l'impiego. Le norme nazionali contenute nel codice della navigazione del 1942 e nel regolamento della navigazione aerea del 1925 risultavano infatti inadeguate a regolare, anche in via analogica, l'impiego di tali sistemi.

In occasione dell'adozione del Codice dell'ordinamento militare ([d. lgs. n. 66 del 2010](#)) la legge n. 178 del 2004 è stata abrogata ed il suo contenuto, come novellato da taluni successivi interventi normativi, è confluito negli attuali articoli 246, 247 e 248 del Codice dell'ordinamento militare.

L'ICAO, istituto specializzato dell'ONU, è l'organizzazione internazionale deputata a definire la normativa tecnica in materia di aviazione civile; gli "annessi ICAO", cioè gli allegati alla Convenzione Internazionale per l'aviazione civile stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, adottati, a norma della Convenzione stessa, dalla stessa ICAO, definiscono infatti gli *standard* internazionali e le pratiche raccomandate necessari ad assicurare il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione relativi agli aeromobili, agli aerodromi, al personale, alle rotte aeree ed ai servizi ausiliari, onde garantire al trasporto aereo la massima standardizzazione normativa a livello mondiale, e, in definitiva, una maggiore sicurezza del trasporto aereo. Numerosi annessi ICAO sono stati recepiti con regolamenti ed atti amministrativi, nonché con deliberazioni dell'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile).

L'**articolo 246** del **Codice** definisce l'APR come un "**mezzo aereo pilotato da un equipaggio che opera da una stazione remota di comando e controllo**". L'**articolo 247** ne autorizza l'impiego da parte delle Forze armate, **nei limiti fissati da un documento tecnico-operativo** adottato dall'Aeronautica militare, sentita la Forza armata che impiega gli APR e dall'Ente nazionale per l'aviazione civile, di concerto con l'Ente nazionale di assistenza al volo, per gli aspetti di gestione e controllo del traffico aereo. Le richiamate limitazioni, riguardanti i profili di missione, le procedure operative, le aree di lavoro e gli equipaggiamenti, sono stabilite nel rispetto dei principi della sicurezza del volo. Pur tuttavia nel corso di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato l'impiego degli APR non è sottoposto alle limitazioni.

Ai sensi dell'**articolo 247** le Forze armate italiane sono autorizzate a impiegare APR in dotazione in attività operative e addestrative per la difesa e la sicurezza nazionale. L'impiego degli APR avviene nell'ambito di spazi aerei determinati e con le limitazioni stabilite nell'apposito documento tecnico-operativo adottato dall'Aeronautica militare, sentita la Forza armata che impiega gli APR, e dall'Ente nazionale per l'aviazione civile, di concerto con l'Ente nazionale di assistenza al volo, per gli aspetti di gestione e controllo del traffico aereo. Le richiamate limitazioni riguardanti i profili di missione, le procedure operative, le aree di lavoro

e gli equipaggiamenti, sono stabilite nel rispetto dei principi della sicurezza del volo. Nel corso di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato l'impiego degli APR non è sottoposto alle indicate limitazioni. Ai sensi dell'articolo **articolo 248** la conduzione degli APR di peso inferiore a 20 chilogrammi, ammessi alla navigazione e certificati dalla competente struttura del Ministero della difesa e dalla stessa iscritti in apposito registro, impiegati dalle Forze armate entro aree identificate e sottoposte al divieto temporaneo di sorvolo ovvero al di fuori di tali aree nei casi di d operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato è affidata a personale militare in possesso di idonea qualifica e non comporta la corresponsione di specifici emolumenti. I criteri d'impiego dei medesimi APR e le modalità per il conseguimento della qualifica per la conduzione degli stessi sono disciplinati dal regolamento.

Senato: Dossier n. 60

Camera: Atti del Governo n. 299

10 settembre 2021

Senato	Servizio degli Affari Internazionali	segreteriaAAII@senato.it - 066706-3666
Camera	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

DI0385